Jastrow, J.
Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung

HF
1733
G4A95

Zwischen Krieg und Frieden

26

Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung

Von

J. Jastrow

S. Hirzel in Leipzig

Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung

Von

Dr. J. Jastrow

a. o. Professor an der Universität Berlin

Ded. R. 1229

Leipzig 1915

Verlag von S. Hirzel

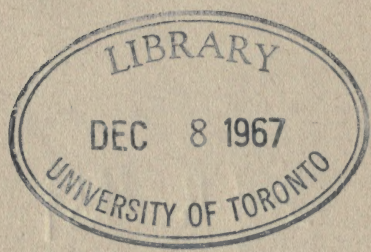
Sept. II

Institut für Kriegs- und Übergangswirtschaft Universität Leipzig

Ungültig

Ausgegeben den 22. Juni 1915

Copyright by S. Hirzel at Leipzig, 1915
(Vorschrift zum Schutze des Urheberrechts in Amerika)



HF
1733
G4A95

Das Recht der Übersetzung ist vorbehalten

Druck von Breitkopf & Härtel in Leipzig

Inhalt.

Seite

1. Der Plan eines Zollvereins 5
2. Vorzugszölle und Meistbegünstigung 13
3. Der Frankfurter Friede und die gegenwärtige Weltlage . 17
4. Allgemeine Einwände gegen das System der Meistbegünstigung. Historische Erfahrungen 26
5. Ausblick. Schutzzoll und Freihandel 37

Literaturangaben und Anmerkungen 42

1. Der Plan eines Zollvereins.

Sowohl in Deutschland wie in Österreich-Ungarn besteht der Wunsch, daß aus Bündnis und Waffengemeinschaft auch eine handelspolitische Annäherung hervorgehen möge. In beiden Reichen haben sich Stimmen für die Begründung eines Zollvereins erhoben.

Über die verschiedenen Formen der Zollvereinigungen besitzen wir aus der Zeit vor dem Kriege die gelehrte und sorgsame Arbeit des französischen Nationalökonomen Bosc. Durch einen Österreicher übersetzt und ergänzt, und von sehr angesehener Seite auch in Deutschland eingeführt, hat das Buch mit Recht das Ansehen einer umfassenden Darstellung gewonnen, die alle auf diesem Gebiete gemachten Erfahrungen, die verwirklichten wie die gescheiterten Pläne, mit annähernder Vollständigkeit behandelt. Außer dem deutschen Zollverein von 1834 und den österreichischen Plänen um 1850 finden wir in dem Buche und seinen Ergänzungen teils besprochen, teils wenigstens erwähnt: die serbisch-bulgarische Annäherung von 1905, die Verträge zwischen Kapland und der Oranjerepublik von 1889, sowie die zwischen Natal, Transvaal und Südafrika von 1903, die entsprechenden unter den australischen Kolonien, die Gedanken Chamberlains für eine Vereinigung des englischen Mutterlandes mit allen seinen Kolonien, die süd- und mittelamerikanischen An-

näherungen, sowie die panamerikanischen Konferenzen, die seit 1889 stattfinden, sowie endlich die Pläne einer west- und einer mitteleuropäischen Union, wie sie im Jahre 1879 gleichzeitig in Deutschland von R. v. Kaufmann, in Frankreich von Leroy-Beaulieu und Molinari in verschiedener Form entworfen, etwa seit 1900 von schutzzöllnerischer Seite aufgegriffen wurden und gegenwärtig von Julius Wolf und den in verschiedenen Ländern bestehenden Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereinen zwar durchgesprochen und verbreitet, aber auch auf andere Reformpläne abgelenkt werden.

Wenn man diese Staatenannäherungen im einzelnen durchgeht, so sind nach der einen Seite hin alle die auszuscheiden, die im Stadium der Verhandlung stecken geblieben sind, d. h. fast alle. Andererseits sind aber ebenso die auszuscheiden, die über eine bloß handelspolitische Vereinigung hinaus zu voller Staatengemeinschaft geführt haben. Seit dem 1. Januar 1901 ist der »Australian Commonwealth« ein wirklicher kolonialer Bundesstaat, bestehend aus 6 Staaten und 2 Territorien. Und seit dem 31. Mai 1910 bildet die »Union of South Africa« eine „legislative Einheit", innerhalb deren Kapland, Natal, Transvaal und Oranje-Freistaat nur noch vier Provinzen sind. Nach Ausscheidung dieser beiden Kategorien bleibt als einziges Beispiel eines wirklich zustande gekommenen Zollvereins der Deutsche Zollverein bestehen.

Dieses Ergebnis findet seinen sprachlichen Ausdruck darin, daß die deutsche Sprache die einzige ist, die hierfür ein Wort besitzt. Sowohl Franzosen wie Engländer bedienen sich des unveränderten Wortes „Zollverein". Und dies nicht etwa bloß, wenn sie von unserem Zollverein sprechen (wo man

es als eine Art geographischen Namens auffassen könnte), sondern auch in all jenen Erörterungen der angelsächsischen Welt, in denen man auf eine gegenseitige zollpolitische Annäherung über ein bloßes Tarifverhältnis hinaus hinsteuerte. Wußte man doch selbst in den Kreisen von Chamberlain das, was man wollte, nicht anders zu bezeichnen als »a Zollverein«.

Erblickt man also das Wesen des Zollvereins darin, daß er einerseits über bloße Tarif- und sonstige handelspolitische Verabredungen hinausgeht und eine dem Ausland gegenüber einheitliche Zollgemeinschaft herstellt, andererseits aber in jeder anderen Beziehung die Kontrahenten als selbständige Staaten bestehen läßt, so ist die Lösung dieses Problems in der Geschichte aller Völker und aller Zeiten nur einmal gelungen: in dem Deutschen Zollverein von 1834. In allen anderen Fällen sind die Verhandlungen entweder gescheitert oder haben zu einer wirklichen staatlichen Gemeinschaft geführt.

Der Grund, weswegen in den 20er und 30er Jahren in Deutschland gelang, was an keiner anderen Stelle der Welt gelungen ist, liegt auf der Hand. Der Zustand Deutschlands war objektiv für eine bundesstaatliche Gemeinschaft reif. Die politisch empfindenden Kreise der Nation wollten diese Gemeinschaft. Die dynastischen Regierungen wollten sie nicht. Ermöglicht wurde die Straffheit des Zollvereins dadurch, daß objektiv eine viel größere Straffheit erforderlich gewesen wäre, und der Zollverein also eine höchst willkommene Abschlagszahlung darstellte. Daß der Zollverein seinerzeit so aufgefaßt worden ist, dafür gibt es unter uns noch lebende Zeugen. Die ganze alte Generation hat emp-

funden, wie Hoffmann von Fallersleben, der bei Begründung des Zollvereins die Waren seines Tarifs poetisch ansang, mit Schwefelhölzern beginnend bis Rettig, Rips, Raps, Schnaps, Lachs, Wachs,

„Denn ihr habt ein Band gewunden,
Um das deutsche Vaterland,
Und die Herzen hat verbunden
Fester als der Bund dies Band".

Wenn also heute für einen deutsch-habsburgischen Zollverein Stimmung vorhanden ist, so werden wir in bezug auf seine Ausgestaltung zunächst gewisse negative Grenzlinien ziehen können: alles, was noch über den Deutschen Zollverein von 1834 hinausgeht, ist von vornherein ausgeschlossen. Dies betrifft hauptsächlich zwei Punkte: Zollparlament und ewige Dauer.

Da das Wort „Zollparlament" in unserem Sprachschatz existiert, so nimmt man vielfach an, der Deutsche Zollverein habe in der Tat ein solches Parlament besessen. Hieran ist historisch gerade so viel richtig, wie erforderlich ist, um den Irrtum existenzfähig zu machen. Bei Begründung des Norddeutschen Bundes von 1866, die wir historisch als die geographisch noch unvollständige Reichsgründung betrachten müssen, wurde vorgesehen, daß der Norddeutsche Bundesrat sich zum Zoll-Bundesrat, der Norddeutsche Reichstag zum Deutschen Zollparlament erweitern konnte. In Wirklichkeit ist das Deutsche Zollparlament nur einmal zusammengetreten, um durch die Ereignisse von 1870/71 sofort vom Deutschen Reichstag abgelöst zu werden. Heute betrachten wir die Zeit nach 1866 nicht eigentlich mehr als

Zollvereinszeit; wenn wir es täten, müßten wir korrekterweise den Zollverein bis zur Gegenwart erstrecken, denn rechtlich ist er bis heute nicht aufgelöst. Wenn also bei der zweifellos nationalen Unterlage weder ein gemeinsames Parlament, noch irgendein Surrogat dafür, etwa in Gestalt von Delegationen der einzelnen deutschen Landstände, gewagt wurde, so müssen wir um so mehr für eine deutsch-habsburgische Annäherung jeden derartigen Plan von vornherein ausscheiden. Für ein Parlament oder eine parlamentsartige Tätigkeit fehlen hier einstweilen alle Voraussetzungen. Für uns in Deutschland fehlen außerdem die sprachlichen Mittel, einen solchen Vorschlag ohne Gefahr eines Mißverständnisses zum Ausdruck zu bringen. Wie auch immer wir ihn ausdrücken mögen: geht ein derartiger Vorschlag von unserer Seite aus, so kann er von den Völkern der habsburgischen Monarchie kaum anders wie als Anlauf zu einer staatlichen Einheit aufgefaßt werden, in die Österreich-Ungarn hinuntertauchen soll, ähnlich wie die Staaten des Zollvereins schließlich in die bundesstaatliche Reichseinheit untergetaucht sind. Die ganz zweifellose Tatsache, daß solche Pläne uns fern liegen, würde uns vor einer Mythenbildung nicht schützen.

Ähnlich steht es mit dem Vertrag auf ewige Zeiten. Zwar wird mit Recht darauf hingewiesen, daß in dem alten Zollverein, dessen Verträge immer nur auf begrenzte Zeit (8—12 Jahre) geschlossen wurden, sich an jede Erneuerungsepoche eine ernste Krisis heftete. Daraus allein, daß diese Krisis schließlich immer noch überwunden und eine Fortdauer ermöglicht wurde, dürfen wir ganz gewiß nicht auf eine Bewährung der Kündbarkeitsklausel schließen. Aber wenn trotz der Gunst der Verhältnisse weder 1834, noch

später ein Vertrag ohne Zeitbegrenzung und ohne Kündigungsmöglichkeit zu erreichen war, so ist ohne jede weitere Erörterung in dem heute uns beschäftigenden Falle von vornherein anzunehmen, daß der Gedanke der Unkündbarkeit aussichtslos ist. Ja, schon der bloße Versuch müßte einer günstigen Entwickelung der Verhandlungen abträglich sein; denn manches Zugeständnis würde unterbleiben aus Angst, daß es beim Abschluß der Verhandlungen durch Streichung der Kündbarkeitsklausel zu einer Ewigkeitsverpflichtung würde. Für Österreich-Ungarn kommt noch hinzu, daß seine beiden Reichshälften die Bedingungen ihres Ausgleichs untereinander immer nur auf 8 oder 10 Jahre festsetzen. Aber von der Rücksicht auf Österreich-Ungarn ganz abgesehen, auch im Interesse des Deutschen Reiches wäre eine Bindung für ewige Zeiten kaum annehmbar.

Bezeichnet sonach der alte Deutsche Zollverein den terminus ad quem, über den hinaus jede größere Vereinheitlichung von vornherein abzulehnen ist, so scheint es mir noch nicht einmal wahrscheinlich, daß auch nur jenes Maß von Einheit, das damals unter den deutschen Staaten erreicht wurde, heute mit Einschluß von Österreich-Ungarn möglich ist. Zwar hat ja während des Zollvereins selbst der Plan bestanden, Österreich mit einzubeziehen. Daß die historische Entwickelung später andere Bahnen gegangen ist, kann nachträglich nichts daran ändern, daß damals ein österreichisch-deutscher Zollverein als diskutabel angesehen wurde. Auch soll der Einwand nicht erhoben werden, daß nach den damaligen politischen Verhältnissen Zisleithanien die einzige treibende Kraft war; denn gerade von Ungarn aus würden heute Verhandlungen auf jener alten Basis vielleicht am

wenigsten einer grundsätzlichen Abneigung begegnen. Aber die bisher erörterte politische Frage, ob Teile einer Nationalität, oder ob verschiedene Nationalitäten einer Vereinheitlichung entgegen geführt werden sollen, erschöpft den Unterschied noch nicht. Daneben kommt der Unterschied der Zeitalter und ihrer wirtschaftspolitischen Anschauungen in Betracht. Der Zollverein war die Leistung eines freihändlerischen Zeitalters. Daß in seiner Geschichte auch sehr erhebliche Rückschläge gegen die Fortentwickelung freihändlerischer Ideen vorkommen, ändert an dieser Tatsache nichts. Die große welthistorische Leistung der damaligen deutschen Generation besteht in dieser Beziehung darin, daß sie den Mut hatte, die englischen Ideen in die Praxis zu übersetzen. In dem Königsberg Kants war sein Kollege Christian Jakob Kraus der erste akademische Lehrer der Welt, der auf Grund der Adam Smithschen Ideen Verwaltungsmänner heranbildete. Die ostpreußischen Verwaltungsmänner des Schönschen Kreises haben dann für die auf den Osten reduzierte Monarchie der Stein-Hardenbergschen Gesetzgebung das Material für die Reorganisation des Staates geliefert. Ein Spätling dieser Gesetzgebung ist der erst nach den Freiheitskriegen zustande gekommene preußische Zolltarif von 1818, der mit einem Wust von Überlieferungen aufräumte. Von der Höhe der Sätze ganz abgesehen, ist schon seine Einheitlichkeit für die ganze Monarchie ein Schritt über die schutzzöllnerischen Ansprüche kleiner Kreise hinaus. In dieser gesamtpreußischen Einheit ohne Rücksicht auf verschiedene provinziale Interessen war die Gedankenarbeit für größere nationale Einheitlichkeit ohne Rücksicht auf Einzelstaaten schon geleistet. Der Verzicht

auf Sonderwünsche oder doch ihre Überwindung wurde ermöglicht durch den Zug der Zeit, der den Zöllen an sich eine geringere Bedeutung beilegte. Stellt man sich radikale Freihändler vor, die in jedem Schutzzoll etwas volkswirtschaftlich Schädigendes erblicken, so werden sie bei dem Vereinheitlichungswerke immer ein förderndes Element sein, weil sie durch ihr Eintreten für Verminderung und für Herabsetzung der bestehenden Zölle die Streitpunkte verringern. Und auch Volkswirte, die nicht ebenso weit gehen, aber doch von einem freihändlerischen Zuge ihres Zeitalters so weit beeinflußt sind, daß sie den Schutzzöllen nicht mehr die gleich hohe Bedeutung wie früher beilegen, werden infolgedessen über Differenzpunkte leichter hinweg kommen. Ganz anders aber steht dazu ein Zeitalter, das dazu neigt, auf Schutzzölle das höchste Gewicht zu legen. Dem Freihandel ist es möglich, ein Programm von wunderbarer Einfachheit aufzustellen: „Je weniger Schutzzölle, desto besser!" und er kann in seinen verschiedenen Schattierungen immer noch die Tendenz nach einem solchen Ziele hin bis zu einem gewissen Grade aufrecht erhalten. Im Wesen der Schutzzolltheorie aber liegt es, daß sie ein gleich einfaches Programm nicht aufstellen kann. Es hätte keinen Sinn, zu sagen: „Je mehr Schutzzölle, desto besser!", sondern dem Schutzzöllner kommt es darauf an, welche Produktion geschützt werden soll, gegen welche Konkurrenz, mit wie hohen Zöllen, wie das Verhältnis der Schutzzölle auf Fabrikate und auf die entsprechenden Rohstoffe gestellt werden solle usw., usw.

Ein Zollverein, in den als wirtschaftspolitische Einheit die einzelnen Staaten aufgingen, kann daher (abgesehen

von dem Fall, daß jene Staaten wirtschaftlich gleiche Existenzbedingungen haben, also wirklich nur als Provinzen eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes zu betrachten wären) wohl in einem Zeitalter leicht zustande kommen, das den Schutzzöllen an sich geringere Bedeutung beilegt, nicht aber in einer Zeit wie der unsrigen, in der fast alle Staaten bestrebt sind, hohe Schutzzölle für den wichtigsten Punkt der Handelspolitik zu erklären.

2. Vorzugszölle und Meistbegünstigung.

Wenn im vorstehenden der Nachweis erbracht sein dürfte, daß die Einheitlichkeit eines Zollvereins mit den wirtschaftspolitischen Anschauungen, die gegenwärtig die Zollpolitik beider Reiche bestimmen, nicht vereinbar ist, so könnte dagegen der Einwand erhoben werden, daß der Gedanke eines Zollvereins Abwandlungen zulasse. Bestehen die deutschen Landwirte wirklich noch darauf, daß sie gegen die Konkurrenz des ungarischen Weizens geschützt sein müssen, oder verlangen die österreichisch-ungarischen Industriellen einen Schutz gegen deutsche Fabrikate, so liegt noch kein Widerspruch gegen den Begriff des Zollvereins vor, wenn außer den Zöllen an der gemeinsamen Grenze noch gewisse Binnenzölle angelegt werden (wie denn der alte Zollverein solche zugelassen hat und gewisse „Übergangsabgaben" selbst innerhalb des Deutschen Reichs heute noch nicht ganz ausgestorben sind). Aber eine so große praktische Bedeutung diese Möglichkeit auch gewinnen kann und vermutlich gewinnen wird: der Begriff des Zollvereins wird doch in

einem Punkte mit völliger Klarheit und Entschiedenheit sich durchsetzen, weil rechtliche Gesichtspunkte diese Durchsetzung erzwingen. Von einem Zollverein kann man sicher nur dann sprechen, wenn er nach außen hin als Einheit auftritt, d. h. wenn die Verträge mit andern Staaten von Vereins wegen abgeschlossen werden. Diese Begriffsbestimmung hat es nicht bloß mit Namen und Definitionen zu tun (die theoretisch geändert werden könnten), sondern mit ganz bestimmten rechtlichen Konsequenzen.

Diese rechtlichen Konsequenzen liegen auf dem Gebiete der Meistbegünstigung.

Wenn Deutschland der habsburgischen Monarchie gewisse niedrige Zölle einräumt (und umgekehrt), so haben sämtliche anderen Staaten, denen in Deutschland die „Rechte der meistbegünstigten Nation" zugesichert sind, den Anspruch auf dieselben niedrigen Zölle. Daß dieser Anspruch auf Gleichstellung nicht geltend gemacht werden kann, wenn die bevorzugten Staaten nach außen hin in handelspolitischer Beziehung nicht mehr hervortreten, sondern alles dem gemeinsamen Vereine überlassen, das ist durch das historische Beispiel des Deutschen Zollvereins und seiner Beziehungen zum Auslande hinreichend gesichert und tatsächlich auch international anerkannt. Aber von dem Fall eines wirklichen Zollvereins abgesehen, steht von derartigen Vorzugsrechten nichts fest. Daß Amerika an Kanada Vorzugsrechte gewährt, die es anderen Staaten nicht einräumt, daß es der Republik Haiti sogar negativ die Verpflichtung auferlegt hat, die gleichen Vergünstigungen anderen Staaten nicht zu gewähren, kann hier nicht in Betracht kommen, da Amerika sich von Meistbegünstigungs-Verpflichtungen ohnedies befreit

zu haben glaubt. Die Vorzugsrechte, die die englischen Kolonien dem Mutterlande eingeräumt haben, führten in Kanada zu einem zwölfjährigen Zollkriege mit Deutschland (1898—1910) und zur Beseitigung der juristischen Streitfrage im Wege der Ausscheidung der Kolonien aus der Meistbegünstigungsklausel. Unter den australischen und den südafrikanischen Kolonien in ihrem nachbarlichen Verhältnis zueinander ist die Streitfrage auf die gegenteilige Art ausgeschieden, da die Kolonien, wie oben ausgeführt, eine staatsrechtliche Einheit begründet haben. Daß Vorzugsrechte, die benachbarten Staaten nur in Rücksicht auf einen in Aussicht genommenen Zollverein gewährt werden, von den anderen meistbegünstigten Nationen nicht zu beanspruchen seien, ist wohl gelegentlich behauptet, aber niemals anerkannt worden. Vollständig ausgeschlossen muß es erscheinen, in eine politische Situation, wie sie nach dem Friedensschlusse sein wird, den Zündstoff einer derartigen wirtschaftlichen Kontroverse hineinzuwerfen. Schon die bloße Erörterung dieser Möglichkeit ist politisch von der Hand zu weisen.

Wenn also eine Vereinigung nach dem Muster des Deutschen Zollvereins von 1834 nicht zu erreichen, und wenn andererseits jeder zollpolitischen Vergünstigung, die die beiden Reiche einander gewähren wollen, die Meistbegünstigung in ihrer heutigen Formulierung entgegensteht, so ist zu prüfen, welchen Modifikationen die Meistbegünstigungsklausel zu diesem Zwecke unterworfen werden muß und kann.

Wollen das Deutsche Reich und die habsburgische Monarchie sich gegenseitig Vorzugszölle gewähren, auf die andere Staaten keinen Anspruch haben sollen, so ist ein vor-

bereitender Schritt nötig. Das Deutsche Reich muß sich seinem Verbündeten gegenüber verpflichten, sämtliche bestehenden Meistbegünstigungsverträge dahin zu ändern, daß dem meistbegünstigten Staate zwar alle Rechte anderer Staaten eingeräumt werden, jedoch mit Ausnahme der Vorrechte Österreich-Ungarns; die habsburgische Monarchie muß dem Deutschen Reiche gegenüber die entsprechende Verpflichtung übernehmen.

Für die Ausführung dieser Verpflichtung, die die rechtliche Grundlage einer zukünftigen Zollbevorzugung schafft, ist der gegenwärtige Zeitpunkt besonders günstig.

Die ewige Meistbegünstigung im Artikel 11 des Frankfurter Friedens ist mit diesem durch den Krieg aufgehoben. So lange an einem Punkte die ewige Meistbegünstigung bestand, konnte sie, ohne eine arge Ungleichheit herbeizuführen, an keinem andern Punkte modifiziert werden. Jetzt liegt für die Menschheit Tabula rasa vor. Wir haben rechtlich freie Hand gewonnen, in Zukunft Meistbegünstigungen nur mit dem Vorbehalt zu gewähren, daß daraus ein Anspruch auf eine Gleichstellung mit Österreich-Ungarn nicht gefolgert werden darf.

Aber auch ein anderer Gegenstand kommt der Weiterentwickelung zugute. Wenn die Modifikation der bestehenden Klausel in der Art in die Welt gesetzt werden sollte, daß sämtliche bestehenden Handelsverträge, die die Klausel enthalten, zunächst gekündigt werden müßten, so würde man ein „handelspolitisches Kometenjahr" von unerhörtem Umfange erleben. In dieser Beziehung wird nun durch die ungeheure Ausdehnung des Weltkrieges die Situation geradezu erleichtert. Die mit uns im Kriege befindlichen Staaten

genossen bis zum Kriegsausbruch bei uns sämtlich die Meistbegünstigung: neben dem eben erwähnten Frankreich, auf Grund des Frankfurter Friedens, stand sie, auf Grund von Tarifverträgen mit angefügter Klausel, Rußland, Serbien, Belgien, Portugal und Japan zu; Montenegro genoß sie auf Grund eines kurzen, diese einzige Zusicherung enthaltenden Vertrages von 1907; England seit dem kanadischen Zollkriege zwar nur noch kraft Verordnung, aber mit starkem historischen Druck. Wenn in die neuen Friedensverträge die Feststellung in der neuen Form aufgenommen wird, so wird durch dieses umfassende Vorbild die Verhandlung mit den anderen Staaten so weit erleichtert, daß die vertragsmäßige Vereinbarung auch ohne die Aufregung einer formellen Kündigung (wenngleich mit Innehaltung der meist 12monatigen Kündigungsfrist) vor sich gehen dürfte.

3. Der Frankfurter Friede und die gegenwärtige Weltlage.

Wenn die vorstehenden Vorschläge Verwirklichung finden, so hat ein merkwürdiger historischer Zufall es gefügt, daß die neue Form der Klausel in ihrem äußeren Aufbau von der alten des Frankfurter Friedens nicht einmal verschieden ist. Es ist nicht allgemein bekannt, daß diese viel erörterte Friedensklausel in ihrem Wortlaut nicht die glatte Meistbegünstigung enthält. Es ist vielmehr im Wortlaut der Klausel die Meistbegünstigung beschränkt auf die Gleichberechtigung mit sechs Staaten: England, Belgien, Niederlande, Schweiz, Österreich, Rußland, und zwar in der folgenden sehr geschraubten Ausdrucksweise:

„Jedoch sind ausgenommen von der vorgedachten Regel die Begünstigungen, welche einer der vertragenden Teile durch Handelsverträge anderen Ländern gewährt hat oder gewähren wird, als den folgenden: England, Belgien, Niederland, Schweiz, Österreich, Rußland. . . .“

Die Entstehungsgeschichte dieser Fassung wurde in den 70er Jahren wie folgt erzählt. Der Friedensvertrag sei bereits so gut wie fertig gewesen, als Delbrück Bismarck darauf aufmerksam machte, daß der Friedensschluß eine gute Gelegenheit biete, um späteren handelspolitischen Eifersüchteleien vorzubeugen, indem jetzt ein Staat dem anderen ein für allemal verspreche, ihm in handelspolitischer Beziehung den vorgefallenen Zwist nicht nachzutragen und seine Angehörigen niemals schlechter zu behandeln, als die Angehörigen irgendeines anderen Staates. Thiers, an sich geneigt, darauf einzugehen, habe aber ein Bedenken geäußert. Frankreich habe die Absicht, sein handelspolitisches Verhältnis zu Monaco endgültig zu regeln, und zwar im Sinne freier Ein- und Ausfuhr. Wenn dann Deutschland sich auf den Wortlaut versteife, so würde es aus der Meistbegünstigungsklausel geradezu einen Anspruch auf Zollfreiheit herleiten können. Übrigens war dieses Liliput-Beispiel nicht gerade das einzige. Frankreich hatte soeben im Jahre 1869 in Tunis einen Anlauf genommen, die „Regentschaft“ auf dem Wege einer Anleihe von sich abhängig zu machen. Der Versuch war damals noch auf eine gemeinsame europäische Kontrolle abgelenkt worden. Frankreich aber hatte seine Absichten nicht aufgegeben. Die Pläne (die, eine Zeitlang durch italienische Zwischenerfolge in Tunis aufgehalten, erst nach einem Jahrzehnt durch den Bardo-Vertrag zur Ausführung kamen) sollten in jeder Beziehung offen gehalten werden. Auch nimmt man an, daß die spätere Marokkopolitik der französischen

Republik auf Ideen der napoleonischen Zeit zurückgehe. Jedenfalls war die Unklarheit des zukünftigen politischen und namentlich kolonialen Programms der neu begründeten Republik ein gewichtiger Grund dafür, sich in handelspolitischer Beziehung nicht so zu binden, daß man nicht gewissen formell weiter bestehenden „Staaten" Bevorzugungen einräumen könnte, auf die Deutschland ohne offenbare Unbilligkeit keinen Anspruch erheben dürfte. Dieses Bedürfnis nach freier Hand wurde deutscherseits anerkannt. Der Freihändler Delbrück selbst soll den Vorschlag gemacht haben, daß man sich damit begnügen solle, die Meistbegünstigung programmatisch als Regel aufzustellen, aber glattweg alle Staaten als Ausnahmen zu bezeichnen und nur wenige zu benennen, bei denen die Regel bestehen bleibt. Man einigte sich schnell auf die oben genannten sechs Staaten. Damit hatten die Anhänger der Klausel in Wirklichkeit alles erreicht, was sie wollten. Denn da man es für unmöglich ansah, daß nicht zu jeder Zeit irgendeiner dieser sechs Staaten die unbeschränkte Meistbegünstigung genießen würde, so würde Deutschland in Frankreich und Frankreich in Deutschland tatsächlich niemals um den Genuß der Meistbegünstigungsklausel gebracht werden können. Führte aber die französische Republik wirklich zu Zuständen, bei denen sie auch gegenüber den sechs Staaten genötigt sei, eine solche zweifellos in der Billigkeit liegende Ausnahme zu konstituieren, so habe sie ja gegenüber diesen Staaten vermöge der Kündbarkeit die Möglichkeit dazu; die neu konstituierte ewige Meistbegünstigung gelte dann weiter und erhalte nur ipso jure einen anderen Inhalt, gegen den sachlich niemand etwas einzuwenden habe. — Nach einer anderen Tradition soll der

Wunsch, die Meistbegünstigung in den Friedensvertrag einzufügen, von Frankreich ausgegangen und von Delbrück nur — mit Freude — aufgegriffen worden sein. Dieses würde an dem Sachverhalt nichts ändern. Das Wesentliche ist, daß der Wunsch, beide Völker vor der naheliegenden Versuchung handelspolitischer Gehässigkeit zu bewahren und sich zu diesem Zwecke der Meistbegünstigungsklausel zu bedienen, gewissermaßen in der Luft lag. Was im Cobden-Vertrag von 1860 und im französisch-belgischen Vertrage von 1861 eine Art handelspolitischer Erfindung war, war nach einem Jahrzehnt, im Jahre 1871, zur Selbstverständlichkeit geworden. Wenn ein Staat bei irgendeiner Gelegenheit in irgendeinem Handelsvertrage einen Zollsatz ermäßigt hat, so hat er damit erklärt, daß für seine wirtschaftlichen Interessen dieser Zollsatz ausreicht; wenn er trotzdem einem anderen Staate einen höheren Satz auferlegen wollte, so erblickte man darin geradezu eine Böswilligkeit. Hat das handelspolitische Verhältnis zu einem Staate überhaupt keine Regelung erfahren, weder nach der guten noch nach der schlechten Seite hin, so erschien es selbstverständlich, daß man ihm zwar die Zölle auferlegt, die man — aus irgendwelchen Gründen — für notwendig hielt, aber nicht mehr. Wenn daher der Frankfurter Friede als einzigen Grund für die Statuierung der Meistbegünstigung den Umstand anführt, daß infolge des Krieges keine handelspolitische Regelung zwischen beiden Staaten bestehe, so ist dies nicht etwa eine ungeschickte Ausdrucksweise, auch nicht die Gepflogenheit des Kurialstils nach Art von Wendungen wie „in Erwägung, daß ...", sondern es ist der natürliche Ausdruck der damals herrschenden Überzeugung: wo nichts geregelt ist, liegt kein

Grund vor, einem Staate mehr aufzuerlegen, als einem anderen. Ja, man kann den Wortlaut des Artikels 11 als ein lapidares historisches Zeugnis für die Tatsache anführen, daß die Generation von 1871 es als selbstverständlich ansah, daß, wenn zwei Völker ihren Zwist begleichen und sich von da ab, wenigstens formell und völkerrechtlich, als befreundete Nationen behandeln wollen, eben dazu auch gehört, sich gegenseitig nicht schwerere Bedingungen aufzuerlegen, als bei irgendwelchem Anlaß bereits für wirtschaftlich ausreichend erklärt worden sind:

> „Da die Handelsverträge mit den verschiedenen Staaten Deutschlands durch den Krieg aufgehoben sind, so werden die Deutsche Regierung und die Französische Regierung den Grundsatz der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation ihren Handelsbeziehungen zugrunde legen."

Diese historische Erinnerung wird es nun klar machen, inwieweit die Situation von 1915 der des Jahres 1871 ähnlich, und wie weit sie von ihr verschieden ist. Die Ähnlichkeit besteht (was vielfach übersehen wird) gerade in dem Bedürfnis, die Klausel so zu gestalten, daß eine Ausnahme möglich bleibt. Die Unähnlichkeit aber liegt darin, daß man damals nur an Abweichungen dachte, die inhaltlich nicht als solche anzusprechen waren, während heute der klare Gedanke maßgebend ist, von der allgemeinen Meistbegünstigung wirklich einen Vorbehalt zu machen. Daraus folgt, daß alle die Umschweife der Ausdrucksweise des Frankfurter Friedens heute zu vermeiden und klipp und klar zu sagen ist: daß von der zukünftigen Meistbegünstigung die Bevorzugungen ausgenommen sind, die Deutschland und Habsburg einander gewähren. Wird in dieser Form

die Klausel in die Friedensverträge mit den Feinden aufgenommen, so müssen, wie oben bereits ausgeführt, die beiden Bundesgenossen sich zuvor gegenseitig verpflichtet haben, denselben Vorbehalt in alle ihre Meistbegünstigungsverträge hineinzubringen.

Wenngleich heute noch nichts darüber feststeht, welche Zielpunkte wir für die zukünftige Regelung unserer Handelsbeziehungen zu den Ländern des Islam für wünschenswert halten, so unterliegt es doch keinem Bedenken, den dritten Bundesgenossen genau in derselben Art in den Friedensverträgen zu erwähnen. Da der Vorbehalt noch zu nichts verpflichtet, so wäre es wohl auch praktisch, die Erwähnung des ottomanischen Reiches so zu gestalten, daß jedes Land, dessen Reichszugehörigkeit der Sultan für sich in Anspruch nimmt, wie Cypern und Ägypten, mit darunter fallen. Ja, man könnte noch einen Schritt weiter gehen und das Recht der Zollbevorzugung für alle Länder vorbehalten, die in irgendeiner Art den Kalifen als ihren Oberherrn anerkennen. Die weite Fassung könnte für uns in keiner Weise einen Nachteil herbeiführen, würde sich aber u. a. wegen ihrer programmatischen Bedeutung wohl empfehlen.

Diese Unbestimmtheit führt nun aber auf ein weiteres Problem. Kommt zwischen Deutschland und Habsburg eine Zollannäherung zustande, so können wir nicht wissen, welche anderen Staaten an einer solchen mitteleuropäischen Zollannäherung (und das Wort „mitteleuropäisch" wird ja seit den Caprivischen Verträgen in einem weiten und wechselnden Sinne gebraucht) teilnehmen wollen. Wenngleich wir jeden Anschein vermeiden müssen, als ob wir unserer Handelspolitik irgendwie eine auch nur logisch

zwingende Richtung nach dieser Seite hin geben wollten, so haben wir andererseits auch kein Interesse, einem solchen Wunsche von Staaten, die uns oder Österreich-Ungarn benachbart sind, zu widerstreben. Es wird daher bei den Friedensverträgen darauf zu achten sein, daß dieser Weg nicht verlegt werde. Welche „mitteleuropäischen" Ausnahmen der Meistbegünstigungsklausel der zukünftigen Friedensverträge einzufügen wären, läßt sich nach der heutigen politischen Lage noch nicht bestimmen. Lediglich verhandlungstechnisch kann schon heute gesagt werden, daß die bundesgenössischen Staaten schon in ihren vorangehenden Abmachungen die Ausnahmen so festzulegen oder offen zu halten haben, daß der Formulierung der Klausel in den Friedensverträgen keine Schwierigkeiten erwachsen.

Eine zweite und sehr bedeutungsvolle Unähnlichkeit der Situation liegt darin, daß in den Frankfurter Frieden die Klausel hineinkam, weil die damals lebende Generation sie für selbstverständlich hielt. Darum verursachte die Frage, ob die Klausel, wenn man sie bewilligen will, in den Friedensvertrag aufzunehmen sei, keinerlei Schwierigkeiten. Heute aber ist vorauszusehen, daß unter denen, die die Meistbegünstigung bewilligen wollen, viele das größte Gewicht darauf legen werden, sie außerhalb des Friedensvertrages in einen besonderen Handelsvertrag hineinzuschreiben und also kündbar zu gestalten. Für eine oberflächliche Betrachtung hat es etwas Verlockendes, die Freiheit dem Zwange vorzuziehen. Und wenn der Krieg so verläuft, daß wir in der Lage sind, die handelspolitischen Friedensbedingungen zu bestimmen, so wird es an Leuten nicht fehlen, die es als lächerlich hinstellen werden, daß man sich durch

die Einfügung in den Friedensvertrag „eine Rute binden wolle". Die das tun, werden sich auch auf manche Situation berufen, in der die Unkündbarkeit der Klausel uns bei anderen Verhandlungen eine Fessel war. Aber nicht darauf kommt es an, ob die unkündbare Meistbegünstigung des Frankfurter Friedens hier und da einmal eine Unbequemlichkeit herbeigeführt habe, sondern das ist die Frage, was sie in den 40 Jahren ihrer Geltung insgesamt geleistet hat. Und hier spricht die Erfahrung eines Menschenalters zugunsten der unwillkürlichen Weisheit, mit der die siegreiche Generation von 1871 sich selbst eine Bedingung auferlegt hat. Wenn bei der ununterbrochenen politischen Spannung, die über 40 Jahre hindurch über diesen beiden Nachbarvölkern lag und bei der wiederholten akuten Zuspitzung politischer Gegensätze niemals auch nur der Versuch gemacht worden ist, die Gegensätzlichkeit auf das handelspolitische Gebiet zu übertragen, so verdanken wir dies nur jener glücklichen Fesselung, die es den Politikern an der Seine wie an der Spree in gleicher Weise unmöglich machte, solche Gedankengänge in den Bereich ihrer Erwägungen zu ziehen. Es ist nicht abzusehen, welche Entwickelung das Verhältnis der beiden Völker zueinander genommen hätte, wenn die Kündigung der Meistbegünstigung ein Programmpunkt auch nur einer politischen Partei hätte werden können. Der Artikel 11 hat nicht bloß ein Überspringen politischer Gegensätze auf das handelspolitische Gebiet unmöglich gemacht, sondern er hat auch das geleistet, daß nicht die Handelspolitik als Einsatzpunkt benutzt werden konnte, um bei einem Zollkrieg parlamentarische Kraftproben zum Übergang auf einen wirklich kriegerischen Gegensatz zu

machen. Alle Erfahrungen sprechen dafür, daß die Völker, wenn sie den Kampfplatz verlassen, gut daran tun, sich den Weg zu handelspolitischen Eifersüchteleien selbst zu verlegen. Denn die Versuchung, den Rest von Wut und Haß, der unausgetobt geblieben ist, bei jeder nur möglichen handelspolitischen Veranlassung in seiner ganzen Wildheit wieder zu beleben und nicht nur gegen das andere Volk, sondern gegen das richtig verstandene eigene Interesse des deutschen Volks selbst wüten zu lassen, diese Versuchung wird sehr groß sein, und die Staatsmänner der Zukunft werden es in späteren handelspolitischen Verhandlungen leichter haben, den richtigen Weg zu finden und zu zeigen, wenn dieser Abweg ein für allemal gesperrt ist.

Bei zukünftigen handelspolitischen Verhandlungen mit den Nationen, die bis zum Friedensschluß unsere Feinde waren, sollen wir uns durch nichts leiten lassen, als durch unser Interesse. Jede Beimischung von Haß und Groll, von Erinnerung an frühere Gegensätzlichkeit oder von dem Verlangen, einen neuen Widerspruch zu betonen, muß den Blick für das wirtschaftliche Interesse trüben. Aber in den Verhandlungen der Parlamente und in literarischen Erörterungen werden alle Gebiete der Politik von demselben Temperament beherrscht, und die Handelspolitik pflegt davon nicht ausgenommen zu werden. Diese Ausnehmung zu sichern, gibt es nur ein Mittel: ein für allemal auszusprechen, daß die Staaten, die ihren Frieden schließen, sich handelspolitisch gegenseitig nicht schlechter behandeln werden, als alle die Staaten der Erde, die in diesem Kriege neutral geblieben sind. Das kann die oben skizzierte Meistbegünstigungsklausel leisten, wenn sie in die Friedensverträge auf-

genommen wird; sie kann es nicht leisten, wenn sie nur den Gegenstand von Handelsverträgen bildet, und mit der Kündbarkeit die Gefahr hervorruft, auch eine Agitation auf Kündigung zu entfalten.

4. Allgemeine Einwände gegen das System der Meistbegünstigung. Historische Erfahrungen.

Der häufigste Einwand gegen die freigebige Gewährung der Meistbegünstigung geht dahin, daß es gegen alle Klugheit verstoße, etwas unentgeltlich wegzugeben, was man sich bezahlen lassen könne: wir könnten, wenn wir nur wollten, unsere Meistbegünstigung von Gegenkonzessionen abhängig machen und bei anderen Völkern viele Zollermäßigungen zu unseren Gunsten durchsetzen, wenn wir nicht die Gewohnheit hätten, jedem Volke die Meistbegünstigung gewissermaßen als Geschenk entgegenzutragen.

Die glückliche Prägung eines Schlagworts mit der unentbehrlichen Eigenschaft des Treffers auf den ersten Hieb gewährt zwar dem Inhaber in jeglicher Disputation einen kaum zu parierenden Vorteil. Denn bei Beginn der Disputation wirkt das Schlagwort mit voller Zielsicherheit auf alle, die über den Gegenstand noch nicht nachgedacht haben; und am Ende der Disputation wirkt die Wiederholung auf alle die, die vom Nachdenken müde sind und ihm entrinnen wollen. Obgleich daher die Debatten über Meistbegünstigung in den meisten Fällen damit enden, daß der Gegner auf sein widerlegtes Argument zurückkommt: „Ja, aber man hat keinen Grund zu verschenken, was man sich be-

zahlen lassen kann" — so muß doch immer aufs neue versucht werden, das Kindliche dieses Einwandes klarzulegen. Der Einwand geht von der Voraussetzung aus, daß diese Weisheit in unserem Alleinbesitz bleiben werde. Es wird übersehen, daß, wenn wir die Meistbegünstigung versagen, sie uns auch von den anderen versagt werden wird. Wenn wir damit anfangen, einem befreundeten Volke höhere Zölle aufzuerlegen als einem andern, so werden auch wir in diesem Lande, und wenn wir mit dieser Politik fortfahren, in einer steigenden Zahl von Ländern, zu gewärtigen haben, daß wir mit unseren Waren „differenziert" werden.

Es gibt auch Gegner des Meistbegünstigungssystems, die das einsehen und die daher ihren Widerspruch nicht sowohl gegen das Prinzip richten, als gegen seine Verbindung mit Tarifverträgen. Sie würden an sich nichts dagegen haben, daß Deutschland Tarifverträge abschlösse, auch nichts dagegen, daß es Meistbegünstigungsverträge abschlösse. Nur ein und demselben Volke niedrigere Tarifsätze durch einen Vertrag gewähren und ihm außerdem auch noch versprechen, daß es alle unbestimmten und heute noch unberechenbaren Ermäßigungen genießen werde, die man aus nicht vorherzusehenden Gründen irgendeinem andern Staate einräume, — das sei zu viel. Wenn wir schon mit Rußland einen Tarifvertrag schließen und ihm für seinen Weizen einen niedrigeren Zoll einräumen, als er in unserem Tarifgesetz steht; — welcher Anlaß liegt vor, daß wir ihm auch noch das Versprechen an den Hals werfen: für den Fall, daß irgendein anderer Staat durch ganz besondere Zugeständnisse sich einen noch niedrigeren Zoll sichere, daß dieser Zoll dann dem russischen Weizen ganz von selbst zugute kommen werde?

Wenn Rußland schon für die eine Ermäßigung uns Zugeständnisse macht, so werde es ja auch bereit sein, für die spätere Ermäßigung weitere Zugeständnisse zu machen. Aber gerade diese anscheinend gemäßigte Form des Widerspruchs fordert jene Kritik mit ganz besonderer Schärfe heraus. Versetzen wir uns nur in die Lage, daß wir in einem solchen Vertrage mit Rußland Vergünstigungen für unsere Maschineneinfuhr uns ausbedungen haben, und wir würden es ein Jahr später erleben, daß den Engländern ein noch niedrigerer Zoll eingeräumt wird, der uns konkurrenzunfähig macht, — würden wir nicht unserem Gegenkontrahenten mala fides vorwerfen? Und wenn er uns zwänge, um nur konkurrenzfähig zu bleiben, die neue, jetzt für uns unentbehrliche Ermäßigung mit irgendeinem neuen Zugeständnis zu erkaufen, das wir sonst nicht gewähren wollten — würden wir nicht die Empfindung haben, daß man sich dieselbe Sache (die Konkurrenzfähigkeit) zweimal bezahlen ließe? Und würden wir daraus nicht die Lehre ziehen, daß wir uns mit einem solchen Staate niemals wieder auf Tarifabmachungen einlassen, wenn er uns nicht verspricht, daß in ihnen wirklich die Konkurrenzfähigkeit enthalten ist? Etwas anderes als ein solches Versprechen ist aber die Meistbegünstigungsklausel nicht.

Da nun dieser Einwand nicht stichhaltig ist, so hat man es auch mit dem gegenteiligen versucht: die Klausel als Anhang zu Tarifzugeständnissen sei allenfalls zu vertragen; weswegen aber solle man sie einem Staate einräumen, der sich weigere, Tarifzugeständnisse zu machen? Das beliebte Beispiel dafür ist Argentinien, das grundsätzlich keine Tarif-, sondern nur Meistbegünstigungsverträge abschließt.

Hier wird das Unrecht gerade darin gefunden, daß Argentinien für seinen Weizen an allen Meistbegünstigungen teilnimmt, die andere Staaten mit Einfuhrerleichterungen für unsere Fabrikate sich erkaufen. Aber der Einwand in dieser Form ist bereits durch die obigen allgemeinen Ausführungen widerlegt. Wir müssen nicht bloß ins Auge fassen, was wir tun können, sondern auch was der andere Teil tun kann. Wollen wir aus diesem Grunde den argentinischen Weizen differenzieren, so müssen wir der Gefahr ins Auge sehen, auch unsere Fabrikate in Argentinien differenziert und uns von der Konkurrenz ausgeschlossen zu sehen. Die Konkurrenzfähigkeit zu gleich schweren Bedingungen nur deswegen abzulehnen, weil die Konkurrenzfähigkeit zu gleich leichten Bedingungen nicht zu erreichen ist, würde gegen unseren Vorteil verstoßen.

Gegenströmungen gegen das System der Meistbegünstigung sind in letzter Zeit hauptsächlich durch irrtümliche historische Darstellungen bestärkt worden. Man hat die Zeit vor der Herrschaft der Meistbegünstigung als die ideale Zeit hingestellt, in der geschickte Staatsmänner große Erfolge erzielten, in der sie sich, wenn sie wollten, auch der Meistbegünstigung als einer unter mehreren Formen bedienten, daß aber die Klausel gerade durch ihre Verallgemeinerung ihre Bedeutung verloren habe. Daß Cobden und Napoleon III. sie erfunden hätten, sei unrichtig; sie sei immer bekannt und in Übung gewesen, und gerade die Verallgemeinerung im Zeitalter des Freihandels habe sie ihrer ursprünglichen Bedeutung entkleidet.

Wenn diese historische Darstellung richtig wäre, so würde

sie allerdings geeignet sein, auch auf die Stellung zu den Gegenwartsfragen einen weitgehenden Einfluß zu üben. Aber sie ist nicht richtig.

Im Zeitalter des Merkantilismus, in der zweiten Hälfte des 17. und im 18. Jahrhundert, ist es das Ideal jedes Staatsmannes, die eigene Industrie durch möglichst hohe Zölle oder gar Einfuhrverbote gegen die ausländische Konkurrenz zu schützen. Zu einem Zollnachlaß bequemt er sich nur, wenn auch ihm ein Zollnachlaß gewährt wird. In den typischen Tarifverträgen der damaligen Zeit steht jeder Konzession die Gegenkonzession gegenüber. Sofort nach dem Abschluß eines Vertrages melden sich die Konkurrenten und erbieten sich zu ähnlichen Konzessionen; ja, sie suchen durch Überbietungen noch weitere Zugeständnisse zu erlangen, die den bisher erfolgreichen Konkurrenten aus dem Felde schlagen. Nun tritt der erste Staat wieder in das Rennen ein, und wenn er die andern überbietet, so beginnt das Spiel von neuem. Die Versuche, die Abwehr gegen derartige drohende Übervorteilungen vorweg zu nehmen, sind gegen Ende des 18. Jahrhunderts von den Vereinigten Staaten in ein System gebracht worden, indem sie ihren Verträgen die sogenannte Reziprozitätsklausel einfügten: jeder der beiden vertragschließenden Teile verspricht, daß er dem andern Teil jede Bevorzugung zu demselben Preise zugängig machen wird, gegen den er sie einem dritten Staate einräumt. Hiermit war ein Gedanke, der ohnedies schon der ungefähre Durchschnitt der Verhandlungsmaximen war, in eine Formel gebracht. Die Fälle, in denen auf Grund der vorausgesetzten oder ausdrücklich formulierten Reziprozität glatt und einfach eine Zollvergünstigung auf

einen andern Staat überging, dürften nicht sehr zahlreich sein. Denn daß ein Staat genau dieselbe Gegenkonzession anbieten kann, die ein anderer gewährt hat, ist der Natur der Sache nach kein häufiger Fall. Sobald aber die Gegenkonzession nicht genau dieselbe ist, erhebt sich sofort ein Streit über die Gleichwertigkeit. Die Reziprozität ist daher stets eine Quelle von Streitigkeiten gewesen und hat das Vertrauen der Völker, die einen Handelsvertrag miteinander schlossen, nicht erhöht. Wenn man sich der unangenehmen Folgen dieses Systems in einzelnen Ausnahmefällen dadurch zu entziehen suchte, daß man die Gegenkonzession ganz strich, so war dies damals eine besondere Privilegierung, aber nicht die charakteristische Seite des Systems. Das 19. Jahrhundert überkam vom 18. diese Verhandlungspraktiken und damit eine Tarifgestaltung, die schon in ihrer Buntheit und Kompliziertheit nicht zu halten war. Dazu kam, daß eine freihändlerische Wissenschaft die einseitige Wertschätzung von hohen oder gar prohibitiven Zöllen selbst da erschüttert hatte, wo man sie noch beibehielt. Das Land, in dem schutzzöllnerische und freihändlerische Anschauungen am deutlichsten unterscheidbar nebeneinander standen, war das Frankreich des zweiten Kaiserreichs. Das Parlament war überwiegend schutzzöllnerisch, der Kaiser freihändlerisch. Die Eigentümlichkeit der damaligen Verfassung, wonach die parlamentarische Gesetzgebung zwar die gesetzlichen Zollsätze feststellte, der Kaiser aber im Abschluß von Handelsverträgen frei war, legte Napoleon III. den Gedanken nahe, nicht bei jeder Zollermäßigung die kaiserliche Autorität aufs neue zu exponieren, sondern, wenn man sich schlüssig geworden war, einen ermäßigten Satz für auskömmlich zu erklären, ihn dann

auch allgemein durchzuführen. Das ist der Sinn der neuen Meistbegünstigungsklausel. Sie ist nicht ein Privileg, das man einem vertragschließenden Teile gegen gewisse besonders bedeutsame Gegenkonzessionen einräumt; sie ist auch andrerseits nicht der Ausfluß einer unbedingt freihändlerischen Überzeugung, sondern sie will zwar ein allgemeines Prinzip aufstellen, dieses aber von Schutzzoll und Freihandel unabhängig lassen: der Staat behält sich vor, zu bestimmen, ob, wo und wie hoch er Schutzzölle anlegen will; hat er es aber — aus irgendeinem Anlaß — bestimmt, so besteht für ihn kein Anlaß, darüber hinauszugehen, bloß um andere Staaten, mit denen er in Freundschaft leben will, in Verlegenheit zu bringen. Auch ist der Sinn der Klausel nicht etwa Gutmütigkeit gegen andere Staaten, sondern die aus der Erfahrung geschöpfte Überzeugung, daß alle Verhandlungen zweiseitig sind, und daß die Versuche, den Partner nachträglich übers Ohr zu hauen, ebenso oft dazu führen, von ihm übers Ohr gehauen zu werden.

Und wie dieser Geist der neuen Meistbegünstigungsklausel aus der Erfahrung hervorgegangen war, so hat er sich auch in der Erfahrung weiter bewährt. Daß die Meistbegünstigung von Tarifverträgen abschrecke, weil jeder sich Hoffnung mache, auch ohne einen solchen in den Genuß von Ermäßigungen zu kommen, ist ein Einwand, der sich jedenfalls auf die Erfahrung nicht berufen kann. Niemals sind auf der Erde so viele Tarifverträge geschlossen worden wie im Zeitalter der Meistbegünstigung. Zu den mitteleuropäischen Handelsverträgen der Caprivischen Zeit, 1891 bis 1894, mit Österreich-Ungarn, Italien, Belgien und der Schweiz sind bei uns nicht nur damals bereits Rumänien,

Serbien und Rußland hinzugekommen, sondern später: 1905 Bulgarien, 1908 Portugal, 1911 Schweden und Japan (mit Griechenland bestand noch ein alter Tarifvertrag von 1884). In alle diese Tarifverträge ist die Meistbegünstigungsklausel eingeführt. In den Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsverträgen älteren Schlages befindet sich die Klausel ebenfalls, oder sie wird durch eine Art Gewohnheitsrecht ergänzt. Daß sie uns in China, Korea und Siam einseitig zusteht, und daß wir mit Brasilien, Kuba und dem Kongostaate überhaupt keine handelspolitische Regelung besitzen, sind bloße Abnormitäten. Selbst als wegen des kanadischen Zollkrieges England und das Deutsche Reich ihre alten Zollverträge lösten (s. o. S. 15), gewährten sie sich gegenseitig die Meistbegünstigung aus freien Stücken; und der kanadische Zollkonflikt wurde schließlich in einer Weise beigelegt, die für die meisten Artikel nach den dabei obwaltenden Absichten dem der Meistbegünstigung gleichwertig war. Auch Amerika und das Deutsche Reich haben im Verwaltungswege denselben Zustand hergestellt. Kurz vor Ausbruch des Krieges beruhte das Verhältnis des Deutschen Reichs zu fast allen Ländern der Erde auf dem Grundgedanken der Meistbegünstigung. Alle Tarifverträge, die das Deutsche Reich abgeschlossen hat, gingen von der Voraussetzung aus, daß es gegen Treu und Glauben verstoße, Zollvergünstigungen zu gewähren, um sie hinterher durch weitergehende Gewährungen an andere Staaten illusorisch zu machen. Und auch wo kein ausdrücklicher Vertrag bestand, und wo das Reich das unbeschränkte Recht für sich in Anspruch nahm, die Zölle autonom festzusetzen, war es durchgehends selbstverständliche Übung geworden, die Überzeugung,

daß man mit einem bestimmten Zollsatz auskommen könne, jedem Staate gegenüber walten zu lassen, mit dem man in einem guten Verhältnisse steht und stehen will. Die Gegner des Meistbegünstigungsprinzips scheinen sich dessen nicht bewußt zu sein, daß sie gegen ein Prinzip Sturm laufen, das sich, von Schutzzoll und Freihandel ganz abgesehen, als formale Grundlage unserer gesamten Handelspolitik vor dem Kriege durchgesetzt hatte.

In einer anderen Beziehung haben allerdings die Erfahrungen, die man mit der Meistbegünstigungsklausel machte, zu Enttäuschungen geführt. Die zukünftigen Friedensschlüsse werden die geeignete Gelegenheit bieten, weiteren Enttäuschungen vorzubeugen. Die Meistbegünstigung, die sich ursprünglich nur auf die Zollsätze bezog, ist vielfach auch auf andere Gegenstände ausgedehnt worden. So im Frankfurter Frieden nicht bloß auf den Durchgangsverkehr und alle Zollförmlichkeiten, sondern auch auf „die Zulassung und Behandlung der Angehörigen beider Nationen". Darunter fallen das Recht des vorübergehenden Aufenthalts, der dauernden Einwanderung, des Gewerbebetriebes, des Grundbesitzerwerbs, des Prozeßführens usw. usw. Hier gibt es keine noch so schlechte Behandlung der Ausländer, die nicht mit der Klausel vereinbar wäre, sobald nur der Staat alle Ausländer gleich schlecht behandelt. Da in den letzten Jahrzehnten die Staaten angefangen haben, gewisse Vorrechte ihrer Bürger vor den Ausländern eifersüchtig zu wahren, so hat dieser Punkt jetzt eine erhöhte Bedeutung bekommen. Hat doch selbst ein so freigesinnter Staat wie Schweden in den letzten Jahren eine Politik eingeschlagen, die darauf

ausgeht, den Grundbesitz ausschließlich den Einheimischen vorzubehalten (was mit der Gefahr einer Entfremdung der Wasserfälle als elektrischer Kraftquelle begründet wird). An der Spitze des deutsch-schwedischen Handelsvertrages von 1911 werden im Artikel 1, im ersten Absatz die Punkte aufgezählt, in denen die Fremden mit den Inländern gleichberechtigt sein sollen, und in einem zweiten Absatz der Besitzerwerb geregelt, in dem die Fremden der meistbegünstigten Nation gleichgestellt werden. So weit ist es also gekommen, daß hier die Meistbegünstigung die stilistische Formel hergibt, durch die die Fremden von der Gleichstellung mit den Einheimischen ausgeschlossen werden.

Trotzdem ist es logisch nicht ganz korrekt, als Ursache der Wirkungslosigkeit in diesem Falle die Meistbegünstigungsklausel zu bezeichnen. Die Ursache liegt vielmehr darin, daß ein formales Prinzip, es sei nun Meistbegünstigung oder ein anderes, überhaupt nicht ausreichend ist, um alle realen Rechte, auf die man Gewicht legt, zu sichern. Denn nimmt man statt der Gleichstellung mit der meistbegünstigten Nation die Gleichstellung mit den Inländern, so führt auch dieses formale Prinzip nicht immer zu einem Erfolg. Rußland z. B. kennt den Begriff des Staatsbürgers und der staatsbürgerlichen Rechte in der Art, wie sie in den westeuropäischen Staaten die Grundlage des öffentlichen Lebens bilden, überhaupt nicht. Die Individualrechte sind in Rußland als Rechte entwickelt worden, die aus der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stande folgen. Noch heute haftet in Rußland das Recht der Freizügigkeit nicht an einem staatsbürgerlichen Rechte, sondern folgt aus der Zugehörigkeit zu gewissen Ständen oder Klassen und kann unter Umständen

als Folge einer glücklich bestandenen Prüfung erworben werden. Daher ist es der russischen Gesetzgebung und Verwaltung geläufig, auch nach Nationalitäten, Glaubensbekenntnissen usw. Unterschiede zu machen (während solche in Westeuropa nicht als prinzipielle Grundlage, sondern, wenn sie vorkommen, mit Ausnahmegründen gestützt, also als Anomalien hingestellt werden). Zu prinzipiellen Erörterungen hat dies geführt, als Rußland, ich glaube in den achtziger Jahren, seinen Konsuln untersagte, einen regelrechten Paß zu visieren, wenn nicht der Inhaber außer seinem Paß noch eine Bescheinigung darüber beibrachte, daß er einer der christlichen Kirchen angehöre. Dieses wurde damit begründet, daß Rußland seinen eigenen Juden nicht den Aufenthalt an allen Orten gestatte, und daß es daher dieselben Beschränkungen auch ausländischen Juden gegenüber durchführen wolle. Ein ähnlicher Anspruch war schon einmal in den 60er Jahren aufgetaucht; damals haben einzelne Regierungen den Standpunkt, daß sie keinem fremden Staate gestatten, unter ihren Staatsangehörigen Unterschiede zu machen, mit derartiger Energie vertreten, daß der Plan fallen gelassen wurde. Heute ist es merkwürdig, zu sehen, wie in Deutschland gerade die politischen Richtungen, die am kräftigsten fordern, daß das »Civis Germanus sum« eine Zauberformel auf dem ganzen Erdkreis sein müsse, doch kein Gewicht darauf legen, daß auch Rußland in dem vorliegenden Falle diese Formel anerkenne. Diese Frage muß aber von antisemitischen oder gegenteiligen Regungen losgelöst und lediglich unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, ob es mit der Würde deutschen Reichsbürgerrechts vereinbar ist, einem fremden Staate zu gestatten, unter den

deutschen Reichsbürgern Unterschiede zu machen. Der zukünftige Friedensschluß muß dazu benutzt werden, auch diese Frage zum Austrag zu bringen. Wenn Rußland sich auf den Einwand zurückziehen wollte, daß das heißen würde, auf seine innere Gesetzgebung einen Druck auszuüben, so haben unsere Vertreter, wenn ihnen daran gelegen ist, die Würde des Deutschen Reichs und seines Reichsbürgertums zu wahren, mit unserm Argument erwidern: in dem Augenblick, wo das gesamte Reichsbürgertum als einheitliche und ununterscheidbare Masse auf dem Schlachtfelde wie daheim sich auf das glänzendste bewährt hat, sind wir nicht in der Lage, dem russischen Staate Unterscheidungen zu gestatten, bloß um ihm die unveränderte Erhaltung seiner inneren Gesetzgebung und Verwaltung zu erleichtern.

Das Gesamtergebnis unserer Prüfung ist also, daß die Meistbegünstigungsformel für sich allein als handelspolitisches Programm nicht ausreicht (ebensowenig wie eine andere Formel), daß sie aber — in irgendeiner Gestalt — für eine gedeihliche Fortentwickelung der Staatenbeziehungen unentbehrlich ist, und daß diese Unentbehrlichkeit sich erfahrungsgemäß durchgesetzt hat.

5. Ausblick. Schutzzoll und Freihandel.

Die vorstehenden Ausführungen sind vom Standpunkte der Richtung aus gemacht, die man bisher als freihändlerisch zu bezeichnen pflegte. Sie bedürfen einer Ergänzung nach der Seite hin, in welchem Sinne in Zukunft dieser Ausdruck zu brauchen ist.

Auf Friedrich List geht die Entdeckung zurück, daß in dem Streit zwischen Schutzzoll und Freihandel, der ein Streit der Meinungen ist, von Zeit zu Zeit die Entscheidung durch eine Tatsache fällt. Diese Tatsache ist der Krieg. Denn dieser bewirkt, wie List es ausdrückt, ein „gezwungenes Prohibitivsystem". Sobald der Friede wiederhergestellt ist, haben die leitenden Staatsmänner keine freie Wahl: jenes durch die Tatsachen gegebene Prohibitivsystem mit einem Schlage zur Seite zu schieben, ist unmöglich. Noch niemals ist ein Volk in einem Kriege in so hohem Maße von der Außenwelt abgesperrt gewesen, wie Deutschland in dem gegenwärtigen. Noch niemals haben so zahlreiche und so große Industriezweige sich in so hohem Maße umgestalten, sich teilweise auf ganz neue Gegenstände werfen müssen. So oft auch dieses Argument übertrieben, so oft es auch ohne sachlichen Grund bloß zur Ausnutzung einer augenblicklichen Stimmung vorgebracht werden wird: das Argument als solches steht, seitdem List es ausgesprochen hat, unangefochten da. Und die historischen Beispiele, die List beibringt, werden von dem, was wir erlebt haben, an Beweiskraft noch tausendfach überboten. Welchen Änderungen sich unsere Industrie seit dem 1. August 1914 unterzogen hat, wissen wir jetzt noch gar nicht zuverlässig. Wir werden auch im Augenblick des Friedensschlusses noch nicht einen unbedingt sicheren Überblick besitzen. Und schon die Unsicherheit wird wenigstens für eine ausgiebig bemessene Übergangszeit es unmöglich machen, bei Wiederaufnahme der Handelspolitik mit glatt freihändlerischer Argumentation aufzutreten.

Das Entscheidende aber ist, daß die allgemeine politische

Situation einen Druck in gleicher Richtung ausübt. Wenn es für unsere zukünftige auswärtige Politik in Deutschland einen Punkt gibt, in dem Übereinstimmung herrscht, so ist es der Wunsch, zu unseren kriegerischen Bundesgenossen im Frieden in ein dauerndes Verhältnis zu treten. Bisher ist für die Betätigung eines solchen Verhältnisses noch kein anderes Gebiet als die Handelspolitik ausfindig gemacht worden. Nun hat aber eine Bevorzugung Österreich-Ungarns (und dasselbe gilt von den Ländern des Islam, wenngleich sie nicht den Gegenstand dieser Abhandlung bilden) zur Voraussetzung, daß es etwas gibt, worin eine Bevorzugung stattfinden kann. Wer den Freihandel der ganzen Welt gegenüber durchführt, hat keine Möglichkeit, gegenüber den besten Freunden noch weiter zu gehen. Wer also dem allgemeinen politischen Wunsche einer Vorzugsstellung zur habsburgischen Monarchie zustimmt, und wer anerkennt, daß für eine solche Bevorzugung andere Gebiete, als die Handelspolitik bisher nicht ausfindig gemacht wurden, der muß weiter anerkennen: daß unsere Handelspolitik gegenwärtig in gewissem Umfange Schutzzölle nötig hat, bloß um sie Österreich-Ungarn gegenüber herabmindern zu können. Qui veut la fin, veut les moyens!

Jetzt hat der Freihandel die Wahl, ob er die Rolle der politischen Opposition übernehmen will, die den am Ruder befindlichen Politikern unter allen Umständen und ohne Rücksicht auf den eigenen Glauben an die Ausführbarkeit entgegentritt, bloß weil das Entgegentreten das einzige Mittel ist, sich selbst ans Ruder zu bringen, — oder ob er in die Seele derer, die die Staatsgeschäfte in einer bestimmten Linie zu führen durch die Tatsachen genötigt sind, sich hin-

einversetzen und ihnen nur die Schranken und die Mäßigung auferlegen will, die mit jenen Tatsachen vereinbar sind. Das erstere ist so oft als moralisch zulässig bezeichnet und in den verschiedensten Staaten von den verschiedensten Parteien so gründlich durchgeführt worden, daß man einen moralischen Einwand dagegen kaum erheben kann. Aber die Stimmung, in der wir uns gegenwärtig befinden und deren Fortdauer wir für das große Werk des Wiederaufbaus unserer Friedenstätigkeit uns wünschen, läßt ein solches Beginnen, wenn es überhaupt psychologisch möglich sein sollte, wenig aussichtsreich erscheinen. Es bleibt daher der zweite Weg: anzuerkennen, daß die Prinzipienfrage, ob Schutzzoll oder Freihandel, gegenwärtig überhaupt nicht nach unseren wirtschaftspolitischen Überzeugungen entschieden werden kann, sondern daß die Entscheidung durch den Gang der Weltgeschichte uns über den Kopf hinweggenommen ist. Zahlreich werden auch dann noch immer die Gelegenheiten sein, wo die Vertreter des Freihandels darauf zu achten haben werden, daß diese Nötigung nicht für größer ausgegeben wird, als sie ist, und daß das Argument nicht von solchen Interessenten gemißbraucht wird, die keinen Anspruch darauf haben; auch daß der Neigung der Schutzzölle zu beständigem Steigen (wenngleich diese Neigung in ihrem Wesen liegt) doch noch ein gewisser Zügel angelegt wird. Denn nach der parlamentarischen Arbeitsteilung fällt eine derartige Einzelkritik auch dann noch der Opposition zu, wenn sie aus Gründen der allgemeinen Politik auf den grundsätzlichen Widerspruch für eine gewisse Zeit verzichtet hat. — Prinzipiell aber sehe ich nur einen einzigen Punkt, in dem der Freihandel aus dem Arsenal seines Gedanken-

schatzes einen Beitrag zur zukünftigen Handelspolitik liefern kann. Dieser Punkt ist die Meistbegünstigung. Entschließt sich der Freihandel im Interesse des Zustandekommens einer mitteleuropäischen Handelspolitik, die Ausnahmslosigkeit der Meistbegünstigung fallen zu lassen, so gewinnt er mit dieser Modifikation die Möglichkeit, das Prinzip wenigstens beschränkt in die Zukunft hinüberzuretten.

Dieses Ziel aber ist nicht etwa unbedeutend. Ohne das Prinzip der Meistbegünstigung wird in Zukunft jeder neue Handelsvertrag eine Quelle neuer Streitigkeiten sein; mit diesem Prinzip sind wir imstande, in Handelsverträgen die Einsatzpunkte zu einer Verständigung mit den Völkern der Erde zu finden. Wir werden nach diesem Kriege uns wieder in der Situation befinden, in der Bismarck auf den Rat Delbrücks hörte: daß man einer Nation, mit der man nach einem Kriege in Friede und Freundschaft leben will, nicht zumuten darf, sich schlechter behandeln zu lassen, als andere Nationen. Die Wiederherstellung der Meistbegünstigung ist nichts anderes, als die Wiederherstellung von Treu und Glauben bei dem Abschluß von Verträgen.

Literaturangaben und Anmerkungen.

(zu S. 5.) In der Sammlung „Zwischen Krieg und Frieden" (Leipzig, Hirzel) haben sich ausgesprochen von deutscher Seite: Losch, Der mitteleuropäische Wirtschaftsblock und das Schicksal Belgiens (Heft 13); von österreichischer: v. Philippovich, Ein Wirtschafts- und Zollverband zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn (Heft 14); von ungarischer (in der Form eines Gesprächs eines Ungarn mit einem Österreicher und einem Deutschen) Pályi (Heft 19). — v. Liszt (Heft 2) hat als Thema zwar den „Mitteleuropäischen Staatenverband", berührt aber innerhalb des allgemeineren Themas auch die wirtschaftspolitische Annäherung (S. 26. 28 ff.). Gegen diese und ähnliche Pläne hat namentlich Diehl Stellung genommen („Zur Frage eines Zollbündnisses zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn." 2. unveränderte Auflage. Jena, Fischer, 1915). Er hat eine sehr entschiedene Abfertigung durch Stolper gefunden („Ein Zollunionsgegner": Der österreichische Volkswirt vom 3. April). Allein auch wenn man die Widerlegung anerkennt, so ist darum noch nicht ein unbedingter Gegensatz gegen Diehl festgestellt. Diese Vorstellung ist nur dadurch entstanden, daß D. nach Ablehnung des Zollvereins im strengen Sinne alle Annäherungsbestrebungen auf bloße Verwaltungserleichterungen ablenkt. Hätte er (was mit seinem grundsätzlichen Standpunkte ebenso vereinbar wäre) Vorzugszölle als Zielpunkt hingestellt, so würden viele, die heute eine Zollallianz, Zollannäherung o. ä. erstreben, ihn nicht als Gegner, sondern als Anhänger gezählt haben. — Die Literaturangaben sind bei D. so reichlich, daß für die Meinungsäußerungen von

v. Baußnern, v. Bazant, Bismarck, v. Bük, Fel. Cohn, Fleischl, M. Fränkel, Francke, Gerloff, G. Gothein, Grunzel, v. Hohenblum, Klapper, Kuffler, Lucas, Lucke, Mahla, F. Maier, Matlekovits, Naumann, Oncken, Rajnik, J. Reich, Sartorius v. Waltershausen, Schüller, v. Schweitzer, E. v. Stein, Sylvester, Szterenyi, Wekerle, Jul. Wolf (außer den im vorliegenden Buche selbst erwähnten)

auf seine genaueren Angaben verwiesen werden kann. Daß seit den Erörterungen um 1900 sich in der österreichischen Volkswirtschaft Zustände und Stimmungen sehr erheblich geändert haben, hat Stolper bereits hervorgehoben.

Indes ist es schwierig, hierüber gedrucktes Material beizubringen. Besprechungen hierüber haben während des Krieges mehrfach stattgefunden. Am 20. Januar 1915 hat im Handelsvertragsverein zu Berlin eine Sitzung seines Gesamtausschusses stattgefunden über die Tagesordnung: „Die Gestaltung unserer kommerziellen und handelspolitischen Auslandsbeziehungen nach Friedensschluß. Welche Ziele haben wir zu erstreben, und wie sind sie vorzubereiten?" Nach Zeitungsnachrichten von Ende März hat sich der deutsch-österreichisch-ungarische Wirtschaftsverein eingehend mit der Neuregelung der Handelsbeziehungen befaßt, hat unter Hinzuziehung maßgebender Persönlichkeiten in Berlin Besprechungen veranstaltet (Ref.: Paasche) und für die spätern amtlichen Verhandlungen aus Anlaß des Friedensschlusses eine umfangreiche Materialsammlung angelegt; eine fernere Sitzung ist in Aussicht genommen. Die beiden genannten Vereine haben über die Aussprachen zwar ausführliche Protokolle aufgenommen, sie aber nur als Manuskript gedruckt. Ferner hat am 11. und 18. April in Wien der Mitteleuropäische Wirtschaftsverein die Angelegenheit erörtert (Ref.: Prof. Jul. Wolf-Charlottenburg); nach Berlin ist auf den 19. Juni eine Mitgliederversammlung einberufen. Der Verein für Sozialpolitik hat in seiner Ausschußsitzung vom 26. März eine wissenschaftliche Publikation unter Leitung von Prof. Herkner-Berlin beschlossen. Im Niederösterreichischen Gewerbeverein hat Al. v. Dorn über „die handelspolitischen Strömungen im Deutschen Reich" einen Vortrag gehalten und dabei auch über die Verhandlungen der genannten Vereine einiges (soweit der vertrauliche Charakter es gestattete) berichtet (Dorns Volkswirtschaftliche Wochenschrift vom 16. April 1915). Über eine — anscheinend größere — Versammlung in den Räumen desselben Vereins: (Wiener) Neue freie Presse vom 19. April 1915 (mit Äußerungen von Breßler, B. Ludwig, Baernreither). — Verhandlungen der Handelskammer Reichenberg und der Sektion Aussig des Klubs der Industriellen am 19., bzw. 22. April: ib. 21. und 23. April. — Der letztgenannte Klub hat sein Heftchen Nr. 286 (5. März) im wesentlichen den Bedenken gegen eine wirtschaftliche Abhängigkeit Österreichs (Raunig) und dem Nachweis gewidmet, daß Peez irrtümlich als Anhänger eines Zollbundes ausgegeben werde. — Der Deutsche Handelstag hat zur Durchberatung aller für die Handelspolitik nach dem Kriege in Betracht kommenden Fragen eine größere Reihe von Ausschüssen unter Teilnahme aller deutschen Handelsvertretungen eingesetzt. Damit scheinen die Beratungen einzelner Handelskammern zusammenzuhängen (so: Mitteilungen der Handelskammer Würzburg, Maiheft: Stellungnahme verschiedener Industrien zur Zollbundfrage). — Aus den sehr zahlreichen Aufsätzen der Tageszeitungen ist an erster Stelle zu nennen: Brentano, „Allgemeine Betrachtungen über Handelspolitik" im Berliner Tageblatt vom 22. und 23. April. Ferner 5 eingehend gehaltene Aufsätze der Frankfurter Zeitung vom 30. April bis 16. Mai über die Frage „Ein

Wirtschaftsbündnis der Zentralmächte?" (Auffassungen in Österreich-Ungarn mit „Anmerkungen vom deutschen Standpunkt"). Aufsätze in der Abteilung „Der Economist" der „Neuen Freien Presse" (so: 30. März, „von einem hervorragenden Handelspolitiker", 8. Mai von Reg.-Rat Dr. Rob. Mayer, Handelskammersekretär in Brünn); F. Haushalter in der „Bayerischen Handelszeitung" der Handelskammer München vom 6. März an. — Ein überaus reichhaltiges Material von Preßstimmen usw. zur Frage der Zollunion befindet sich im Sekretariat des Handelsvertragsvereins (Berlin). — Seit Mai 1915 wird vom Amtsrichter Merleker-Berlin herausgegeben: „Deutschland-Österreich-Ungarn-Korrespondenz zur Klärung der Frage einer Zollgemeinschaft dieser Staaten".

(zu S. 5.) L. Bose, Zollallianzen und Zollunionen in ihrer Bedeutung für die Handelspolitik der Vergangenheit und Zukunft. Aus dem Französischen ins Deutsche übertragen von S. Schilder (vom k. k. Handelsmuseum). Mit einem Vorwort v. G. Paasche (Vizepräsidenten des Deutschen Reichstages). Berlin, Staude 1907 (mit umfangreichem Verzeichnis der französischen und der deutschen Literatur).

(zu S. 7/8.) Jastrow, Geschichte des deutschen Einheitstraumes und seiner Erfüllung. 4. Aufl. Berlin, Verein f. Deutsche Literatur 1891, S. 267 bis 276. 386. Die Darstellung, die Treitschke in seiner „Deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert" (Leipzig, Hirzel, Bd. 3 und 4) von der Entstehung und ersten Entwickelung des Zollvereins gegeben hat, trägt einen andern Charakter, als das sonstige Werk und wird auch von Gegnern der Treitschkeschen Geschichtschreibung anerkannt. Horst Kohl hat diese Abschnitte zusammengestellt und zu einer populären Ausgabe mit Anmerkungen vereinigt („Die Gründung des Deutschen Zollvereins." Dargestellt von H. v. Treitschke. Leipzig, Voigtländer, 1913 = Quellenbücher, Band 62). — Neueste aktenmäßige Darstellung bei v. Petersdorff, Frdr. v. Motz. 2 Bde. Berlin, Hobbing 1913.

(zu S. 10.) Die wichtigsten Stellen aus den Denkschriften des österreichischen Handelsministers Bruck über die Annäherung an den Zollverein: v. Philippovich, S. 12—25; vgl. außerdem Beer, „Die österreichische Handelspolitik im 19. Jahrh." (Wien, März 1891), hauptsächlich in den „Analekten", S. 522—551, und in den „Anmerkungen", S. 278—588.

(zu S. 16—21.) Die klassischen Formeln der Meistbegünstigung im Cobden-Vertrage, Frankfurter Frieden usw., s. bei Jastrow, Textbuch ‚Handelspolitik' (2. Aufl., G. Reimer 1914), S. 55—55.

(zu S. 16/7.) Vgl. ebenda S. 76—77 „die Staaten der Erde nach ihrem Vertragsverhältnis zum Deutschen Reich".

(zu S. 26—33.) Eine in der Hauptsache noch heute gültige Würdigung der Meistbegünstigungsklausel unter verhandlungstechnischem Gesichtspunkte hat P. Arndt aus Anlaß des Ablaufens der Caprivischen Verträge gegeben: „Die

Zweckmäßigkeit des Systems der Meistbegünstigung. Berlin, L. Simion 1901; aus ‚Mitteilgn. des Vereins z. Förderung d. Handelsfreiheit'; mit zahlreichen Beispielen u. Literaturangaben. — Über die Einwendungen gegen die Klausel hat sich der heutige Schatzsekretär Helfferich in seiner „Handelspolitik" (Vorträge, gehalten im Auftrage der Hamburgischen Oberschulbehörde, Leipzig, Duncker & Humblot, 1901, S. 97) wie folgt ausgesprochen:

„. . . es ist erklärlich, daß vielfach die Meistbegünstigungsverträge sehr ungünstig beurteilt und daß Anträge auf ihre Kündigung laut werden. Aber es wird dabei in der Regel ein wichtiger Umstand vergessen. Bei dem deutschen Handel mit Argentinien und anderen Ländern, vor allem mit den Vereinigten Staaten, kommt es zwar natürlich auch auf die absolute Höhe der Zollsätze an, das kann nicht bestritten werden; aber noch weit mehr kommt es darauf an, daß Deutschland nicht mit höheren Zollsätzen belastet wird, als die übrigen mit ihm konkurrierenden Staaten. Eine Zollerhöhung in den Vereinigten Staaten und in Argentinien kann den deutschen Export dorthin einschränken; eine sogenannte differentielle Behandlung der deutschen Einfuhr aber müßte den deutschen Export vernichten und den Absatzmarkt den Franzosen, Engländern usw. ausliefern. Also wenn wir auch ein großes Interesse an niedrigen Zollsätzen für unsere Ausfuhrwaren haben, so ist unser Interesse an gleichen Zollsätzen, wie denjenigen für Waren aus anderen Ländern, doch noch erheblich größer. Es wäre ja am besten, es ließe sich beides erreichen; aber so lange sich ein Land, das für unsere Waren ein wichtiger Abnehmer ist, nicht zu vertragsmäßiger Bindung seiner Zölle herbeiläßt, ist die Meistbegünstigung immer noch besser als die Vertragslosigkeit, und die Differenzierung der Zölle zu unserem Schaden."

(zu S. 29—30.) Als ein Musterbeispiel erfolgreicher Reziprozitätspolitik führt Glier (Die Meistbegünstigungsklausel. Eine entwickelungsgeschichtliche Studie usw. Berlin, G. Reimer 1905. Veröff. des mitteleurop. Wirtschaftsvereins Heft II) hauptsächlich die Politik Cavours zu Beginn seines Ministeriums an. Cavour schloß am 5. November 1850 mit Frankreich einen Tarifvertrag mit angehängter Reziprozitätsklausel. Da anscheinend die Franzosen nicht so weit entgegengekommen waren, wie er es wünschte, so wußte er (S. 136) „den mit Frankreich abgeschlossenen Vertrag in der Folge sehr geschickt gegen Frankreich auszuspielen". Er gewährte nämlich durch Vertrag vom 24. Januar 1851 an Belgien viel weitergehende Zollermäßigungen für eine große Reihe von Artikeln. Für alle in dem Vertrage genannten Artikel sollten etwaige weitere Ermäßigungen und irgendwelche andere Ermäßigungen den vertragschließenden Teilen ‚ohne weiteres' zugute kommen, während andererseits die beiden vertragschließenden Teile sich versprachen, die einander gewährten Vergünstigungen an dritte Nationen nicht unentgeltlich, sondern nur gegen Äquivalente einzuräumen (Art. 22). Ja, in bezug auf die wichtigsten Ermäßigungen sollte nicht einmal eine autonome gesetzliche Verallgemeinerung stattfinden dürfen, ohne daß dem andern Teile daraus das Recht der sofortigen sechsmonatigen Kündigung erwüchse (Art. 29). Diesen belgischen Vertrag handhabte nun Cavour „sehr geschickt gegen Frankreich" (S. 141), indem er zunächst — offenbar im Einverständnis mit Belgien — einen analogen Vertrag mit England schloß und sich dafür Vorteile aus der Beschneidung der Navigationsakte

sicherte. Er „hetzte also den Franzosen außer den Belgiern auch noch die Engländer als Bevorzugte auf den Hals". Endlich jagte er auch die Industrie des Zollvereins hinter den Franzosen her, indem er mit dem Zollverein den Vertrag vom 20. Mai 1851 schloß, dabei aber wieder gegen den Zollverein selbst die Reziprozität ausspielte, die in dem Vertrage mit diesem vom 23. Januar 1845 festgelegt worden war". Im Anschluß daran faßt Glier das Lob des ganzen Systems wie folgt zusammen:

„Jetzt hatte Frankreichs Industrie in Sardinien drei Konkurrenten, die alle besser gestellt waren als Frankreich; und jetzt gab Frankreich auch klein bei ... Man sieht aus dieser Darstellung, wie wohl sich die Reziprozitätsklausel in das Handelsvertragssystem einfügen läßt und welche vorzüglichen Wirkungen man mit ihr zu erzielen vermag. | Cavour verstand es, die Register der Reziprozität zu ziehen. Er legte sich bei den Belgiern fest und brachte mit Hilfe der Belgier (denen er übrigens die Konzessionen vorenthielt, die er selbst Frankreich gemacht hatte), der Engländer und der Deutschen (die ihm die an Belgien gemachten Konzessionen wieder besonders abkaufen mußten) die Franzosen, denen er primär nur die bedingte Meistbegünstigung gewährt hatte, dahin, daß diese ihre Vieh- und Fruchtzölle herabsetzten."

Nachdem G. ausgeführt hat, daß aber selbst dann auch der bestgestellte Staat keinen Anspruch auf Zugeständnisse hatte, die dritten Staaten in bezug auf andere Artikel gewährt wurden, und daß in der Tat immer neue Verträge mit neuen Vergünstigungen geschlossen wurden, hinter denen die zuerst einbezogenen Staaten wieder zurückstanden, resümiert er: „Wer diese beanspruchen wollte, mußte neue Konzessionen machen. Sardinien hatte also immer wieder ein Pressionsmittel."

Diese Schilderung entwirft Glier, um das System zu empfehlen. Der fanatischste Gegner wäre nicht imstande, ein abschreckenderes Bild zu entwerfen. Ein Staatsmann schließt einen Vertrag mit einem Staate, um ihn „sehr geschickt" gegen diesen Staat auszuspielen. Demselben Staate, mit dem man sich soeben über einen Vertrag geeinigt hat, werden durch andere Verträge zwei Konkurrenten „auf den Hals gehetzt" und hinter ihm sogar noch ein dritter „hergejagt", bis er „klein beigeben muß". Aber schließlich bleibt für alle noch die Gefahr bestehen, daß sie stets durch weitere Bevorzugung neuer Konkurrenten geschädigt werden könnten. — Wenn es übrigens wahr sein sollte, daß mit diesem System ein Staat wirtschaftliche Vorteile erzielen kann — wer unter uns glaubt, daß Deutschland dieser Staat sei?

(zu S. 31—32.) Die Behauptung, daß die Meistbegünstigungsklausel nicht erst aus dem Cobden-Vertrage von 1860 stamme, sondern stets bekannt gewesen sei, kann nach dem im Text gesagten nicht aufrecht erhalten werden. Das historisch Wesentliche ist nicht die Formel selbst, sondern der Sinn, der mit ihr verbunden wird. Hält man sich übrigens an den Wortlaut der Formel, so wäre die gegenteilige Korrektur berechtigt: daß die Klausel jüngeren Datums ist. In dem Cobden-Vertrage von 1860 wird die Meistbegünstigung nur für

die Punkte festgesetzt »mentionnés dans le présent traité«. Erst der französisch-belgische Vertrag des folgenden Jahres hat, indem er hinter »mentionnés« die zwei Wörtchen »ou non« einschob, mit dieser eleganten Änderung die Universalformel geschaffen und der zugrunde liegenden Überzeugung zum adäquaten Ausdruck verholfen. Wieder ein Jahr später brachte dann Frankreichs Vertrag mit dem Zollverein von 1862 eine weiter gehende Formulierung (vgl. Jastrow, Textbuch „Handelspolitik" S. 55, 56).

(zu S. 34.) Vom Standpunkte dieser Abhandlung ist es schwer, der Rolle gerecht zu werden, die in der Frage der Meistbegünstigungsklausel der Mitteleuropäische Wirtschaftsverein gespielt hat. Jener Standpunkt ist an sich gegensätzlich und ich lege auf diesen Gegensatz ein erhebliches Gewicht (abweichend von Apt, Der Krieg und die Weltmachtstellung des Deutschen Reiches, Heft 12 dieser Sammlung, S. 46—50). Die Bestrebungen des Vereins mußten auf eine möglichste Befreiung von der Fessel der Meistbegünstigung hinzielen; ich halte diese Fessel für wohltätig. Dem Vereine schwebte eine Rückkehr zu dem alten Reziprozitätsprinzip vor; ich bin der Meinung, daß alle in früheren Jahrhunderten gemachten Erfahrungen auf das entschiedenste gegen diese Rückkehr sprechen. Der Verein wollte durch Befreiung von der unbeschränkten Meistbegünstigung die Bahn frei machen für eine weitgehende Schutzzollpolitik und eben darum die unbeschränkte Meistbegünstigung nur den eng verbundenen Staaten einräumen, den anderen lediglich die beschränkte; ich erblicke in der Rettung der Meistbegünstigungsklausel in irgendeiner, wenn auch beschränkten, Form den Einsatzpunkt für eine etwas freiere Entwicklung und eine Hemmung wenigstens der äußersten Auswüchse der Schutzzollpolitik. Aber nachdem diese Gegensätze klargelegt sind, fordert doch die Gerechtigkeit, anzuerkennen, daß der Mitteleuropäische Wirtschaftsverein die Formulierung geprägt hat, die gegenwärtig (wenn auch hoffentlich in einer anderen Tendenz) Aussicht auf Verwirklichung hat.

(zu S. 35.) Art. 1 des deutsch-schwedischen Handelsvertrags bietet in seinen beiden Absätzen ein scharf sichtbares Beispiel für die Unterscheidung der beiden Gleichberechtigungen a) mit den Inländern, b) mit der meistbegünstigten Nation (abgedruckt: Jastrow, Textbuch, S. 86).

(zu S. 38.) Ebenda (S. 47—49) die Stelle aus List.

Verantwortlich für die Redaktion: Dr. Georg Hirzel in Leipzig.

Verlag von S. Hirzel in Leipzig

Heinrich von Treitschke

Politik Vorlesungen, gehalten an der Universität zu Berlin. Herausgeg. von M. Cornicelius.
2 Bände. 3. Auflage. Preis geh. M. 16.—, geb. M. 20.—

Band 1	1. Das Wesen des Staates. 2. Die sozialen Grundlagen des Staates.
Band 2	3. Die Staatsverfassung. 4. Die Staatsverwaltung. 5. Der Staat im Verkehr der Völker.

Zwischen Krieg und Frieden

Heft 1: G. Irmer, Los vom englischen Weltjoch. 9. Auflage. 80 Pf.
Heft 2: F. v. Liszt, Ein mitteleuropäischer Staatenverband. 6. Aufl. 80 Pf.
Heft 3: A. Dix, Der Weltwirtschaftskrieg. 6. Auflage. 80 Pf.
Heft 4: H. Grothe, Deutschland, die Türkei und der Islam. 7. Aufl. 80 Pf.
Heft 5: Frhr. v. Zedlitz u. Neukirch, Die Reichs- und Staatsfinanzen. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 6: O. Hoetzsch, Rußland als Gegner Deutschlands. 6. Aufl. 80 Pf.
Heft 7: K. Lamprecht, Krieg und Kultur. 6. Auflage. 1 Mark.
Heft 8: J. Rießer, England und wir. 2. vermehrte Aufl. 1 M. 20 Pf.
Heft 9: M. v. Brandt, China und Japan. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 10: E. Dryander, Weihnachtsgedanken in der Kriegszeit. 6. Aufl. 60 Pf.
Heft 11: C. Peters, Das deutsche Elend in London. 6. Auflage. 80 Pf.
Heft 12: M. Apt, Der Krieg und die Weltmachtstellung des Deutschen Reiches. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 13: H. J. Losch, Der mitteleuropäische Wirtschaftsblock und das Schicksal Belgiens. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 14: E. v. Philippovich, Ein Wirtschafts- und Zollverband zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn. 6. Auflage. 80 Pf.
Heft 15: P. D. Fischer, Der Krieg und der internationale Nachrichtenverkehr. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 16: A. Matthias, Krieg und Schule. 6. Auflage. 80 Pf.
Heft 17: L. Braun, Die Frauen und der Krieg. 6. Auflage. 80 Pf.
Heft 18: E. Schultze, Was verbürgt den Sieg? 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 19: E. Pályi, Deutschland und Ungarn. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 20: O. Külpe, Die Ethik und der Krieg. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 21: P. Harms, Die Parteien nach dem Kriege. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 22: A. v. Salis, Die Neutralität der Schweiz. 3. Auflage. 80 Pf.
Heft 23: G. Stresemann, Deutsches Wirtschaftsleben. 3. Auflage. 1 Mark.
Heft 24: A. Schowalter, Buren, Engländer und Deutsche. 3. Aufl. 1 Mark.
Heft 25: G. v. Pacher, Die Dreiverbandspresse. 3. Auflage. 1 Mark.

Verlag von S. Hirzel in Leipzig

49.4.69

HF
1733
G4A95

Jastrow, J
Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY